



TITLE:

国鉄における労使関係と団体交渉 に関する考察

AUTHOR(S):

張, 秋蘭

CITATION:

張, 秋蘭. 国鉄における労使関係と団体交渉に関する考察. 經濟論叢
2001, 168(5-6): 94-116

ISSUE DATE:

2001-11

URL:

<https://doi.org/10.14989/45448>

RIGHT:

經濟論叢

第168巻 第5・6号

日本の地価と設備投資（1）	占林	川乗	顕俊	1
金融統合と権力	木山	美彦		22
動員と開発：20世紀の東アジア	朴		燮	43
環境マネジメントシステムと組織学習	在間	敬子		61
花王におけるブランド管理 組織の展開（1）	安	賢貞		80
国鉄における労使関係と 団体交渉に関する考察	張	秋蘭		94
グローバル・スタンダードと アメリカの標準化政策	田村	考司		117

經濟論叢 第167巻・第168巻 総目録

平成13年11・12月

京都大學經濟學會

国鉄における労使関係と 団体交渉に関する考察

張 秋 蘭

I は じ め に

1 課題背景の説明

日本国有鉄道会社（以下、国鉄と略称する）の分割・民営化以前は、国鉄関係労働組合との労使対立が激しく、またそのサービスは大手私鉄と比べて競争力が劣っていた¹⁾。一方、国鉄改革で誕生した JR は、14年間を経過して経営状況²⁾や労使関係の協調がますます進展し、大手私鉄と競争もできるようになっている。なぜ、国鉄の民営化前後で、このように大きな変貌があるのか。国鉄の労使関係を分析することの歴史的意義は大きい。また、そうした分析を通して、国鉄を分割・民営化することの意味も明らかとなろう³⁾。

ところで、近代的な労使関係を形成する特徴の一つは、労使間に生じる諸問題を団体交渉を通じて自主的に解決していく制度が尊重され、確立していることである。経済先進国においては、私的部門でも公共部門でも「団体交渉」制度を労使紛争を解決するシステムとすることは少なくない。国鉄の場合には、1949年公共企業体等労働関係法（以下、公労法）が適用となり（第2条と第8条）、団体交渉制度が設置された。さらに、1968年7月から国鉄当局は相次い

1) 1987年の国鉄改革以来、なお、国労組合員の再雇用をめぐる JR 不採用問題はまだ完全に解決していない。『日本経済新聞』2000年11月18日付朝刊，38ページ。

2) JR の経営状況について、織田・大坪 [2000] 参照。

3) 国鉄を分割民営化した要因は国鉄経営悪化と労使関係の対立であると指摘した研究は船井・竹森 [1983]、加藤 [1985]、田端 [1993]、遠山 [1996]、森島 [1997]、宇仁 [1997] 等である。

で関係労働組合と、「現場協議に関する協約」⁴⁾を締結し、駅、工場のような現場機関で協議の開催を認めるようになった。その後、団体交渉と現場協議は、国鉄の近代化・動力化・合理化に伴って生み出された職員労働条件の変動と労使紛争を解決していく方法としてよく運用されてきた。

しかし、国鉄経営危機が政治的・経済的・社会的に深刻な問題になると共に、日本国有鉄道監査委員会⁵⁾は、国鉄当局に職場労使関係を改善するべきだという勧告を出した。1982年から、国鉄当局は全職場総点検を始め、従来の現場協議制が職場規律の乱れの要因であると指摘した。この指摘に対しては、国鉄の労使関係を研究する多数の学者が反発している。例えば、国鉄における慣行・協定問題研究会 [1982] が行った現場調査や兵藤 [1984] が調査をした研究等がある⁶⁾。

上記の各研究者は、ほとんど1968年から制度化された現場協議制と、組合の規制力を調査内容の中心にして研究を進行させていた。研究者達は、調査結果をもとにして、国鉄当局の職場総点検で挙げられた事例は誇張であると指摘している。政府側と研究者の双方の議論を読み比べると、当時、国鉄の労使関係の混迷した様相が浮かび上がる。いずれの議論でも、現場協議・団体交渉が国

4) 「現場協議に関する協約」の主な協定文は次のとおりである。

- ① 協議単位は、駅、各区、工場、連絡船、さん橋等について定められた単位ごとの現場協議を円滑に行うため設置する。
- ② 協議事項は当該現場長の権限と責任の範囲外の事項、苦情処理手続きの取扱事項及び労働安全衛生委員会に付議されている事項を除く、当該現場の労働条件に関する事項であって、当該現場でなければ解決し難いもの、及び当該現場で協議することが適当なものについて協議する。
- ③ 協議機関の開催は毎月定例的に行い、もし、一方から申し入れがあり、緊急を要する場合は臨時に開催する。
- ④ 意見一致事項の確認方法としては、内容に応じ、口頭による確認、議事録の作成、覚書の交換、協定の締結を行う。
- ⑤ 上移手続としては、誠意をもって十分協議しても、なお協議が整わない場合は、双方または、一方から上部機関に上移することができる。

以上、『公共企業体等労働委員会年報』1968年版、8-9 ページ。

5) 日本国有鉄道監査委員会とは、国鉄に関する経営改善計画実施状況を中心に経営監査を実施することを主目的としていた（国鉄における慣行・協定問題研究会編 [1982] 20ページ）。

6) ところで、国鉄当局の職場規律調査以前にも、1970年代にいくつかの国鉄現場調査がすでに行われていた。例としては、津田 [1980a]、[1980b]、小池 [1981]、稲上 [1981]、光岡 [1981]、遠藤 [1981] 等の研究調査があげられる。

鉄の対立的な労使関係構造の源の一つであるとされていた。そこで、国鉄の労使関係において団体交渉がどの役割を果たしていたことを検討する必要がある。

2 課題の設定

国鉄の労使関係については、一般的には「対立」的労使関係の印象が強い。「第二臨調」内部で組織された第四部の会長加藤寛は、公社へのヒアリングを行った後、「そもそも公企業体制度そのものに問題があるとした上で、『余剰人員、労働時間の短さ、現場協議会制』が存在しているから、『労使関係』は好ましくないものであるはず」と指摘した⁷⁾。この指摘は、国鉄における「対立」的労使関係が、団体交渉を足場として作られたものであるとの評価を示していると言えるだろう（傍点筆者）。

一体、国鉄では団体交渉制度や現場協議制は如何なるように行われてきたのか。又、この二つの制度は「対立的な」労使関係にどのような役割を果たしていたのか。これらが小論の課題である。

II パブリック・セクターにおける労使関係論と国鉄の団体交渉

パブリック・セクターの労使関係における政府の役割を論じる場合には、二つの類型（或いはモデル）がよく用いられる。一つには、統治的主権者モデル（A Sovereign Employer）であり、一つには、模範的雇用主モデル（A Model Employer of Labor）である⁸⁾。パブリック・セクターにおける団体交渉では、上記の相違するモデルに応じて、従業員の労働条件の決め方が違っている。国鉄における団体交渉については、政府（或いは管理者）の役割はどちらのモデルに相当するであろうか。次に分析したい。

7) 森島 [1997] 64ページ。

8) Beaumont [1992] p. 76.

1 A Sovereign Employer/A Model Employer of Labor

1) A Sovereign Employer (統治的主権者モデル；以下、SE 型)

このモデルでは、政府は全社会の利益を促進する責任を持つので、管理権 (management rights) と権力 (power) を特別な利益団体と妥協したり、共有したりすることがない。それ故、パブリック・セクターにおける労働関係では私的部門と異なっており、統治的主権論 (the notion of governmental sovereignty) が労働関係を支配する。

この概念に従って統治的主権論を主張する政府は、パブリック・セクターの従業員の賃金やその他労働条件の決定に際して、従業員代表との交渉を強制されることに嫌悪を示すことになる。又、このような政府は、パブリック・セクターの労働関係において、あらゆる権力 (power) の持ち主である。こうしたモデルは、過去、パブリック・セクターにおいて団結権を否認し組合運動を阻害してきた。また、今日でも、パブリック・セクターの従業員に対して争議行為を禁止し団体交渉事項を限定する、一つのイデオロギー的基礎 (ideological basis) となっている⁹⁾。

Beaumont [1992] も指摘するように日本では、パブリック・セクターにおける従業員の労働条件 (terms and conditions of employment) は法律や行政命令により決められ、団体交渉を通して従業員の労働条件を協定することは排除されている。従って小論では、日本を統治的主権者モデルとして位置付けた。

2) A Model Employer of Labor (模範的雇用主モデル；以下、ME 型)

このモデルでは、政府は、ナショナル労働関係にリーダーシップの模範を示すため、労働関係をめぐる (法的な) 手続きやその実質 (労働条件の改善) に関して私的部門のそれに比べ、よりよいものを提供する。Beaumont [1992] によれば、歴史的にこのような概念を採用した国は、イギリスとアメリカである。この二つの国では、政府部門は民間部門より早く労働時間短縮を行ったり、

9) Coleman [1990] pp. 11-12.

第1表 パブリック・セクターにおける二つの政府モデル

	A Sovereign Employer (SE 型)	A Model Employer of Labor (ME 型)
団体交渉	消 極 的	積 極 的
組合運動	排除 (団結権の否認)	自由 (団結権の承認)
労働争議	禁 止	承 認

出所：筆者作成。

賃金決定の原理を作ることに努力してきた。このモデルの下でのよい使用者とは、必ずしも最高賃率を支給しているものではない。むしろ彼 Beaumont [1992] は、雇用の安定を継続的に維持したり、賃金その他労働条件の変更に
ついて従業員代表者と協定したりすることに努力しているものと定義している¹⁰⁾ (第1表を参照)。

3) 二つのモデルのまとめ

歴史から考察してみると、一国の政府がどの使用者モデルを採用するかは、当時の政治的、経済的、社会的環境要因によって決められていると考えられる。A Sovereign Employer モデルを採用した国もある時期に当たっては A Model Employer of Labor モデルに変る可能性がある。例えば、百年前のアメリカでは統治的主権論 (the notion of governmental sovereignty) が伝統的・支配的位置を占めており、統治者があらゆる労使関係において権力を持ち続けると主張されていた¹¹⁾。しかし、今現在、アメリカはむしろ A Model Employer of Labor モデルに従って労使関係の改善に努力しようとしている。そして、SE 型と ME 型の相違を整理すると、根本的な理念に関して第1表の比較のようになる。

SE 型使用者は労働者の組合運動 (団結) を阻止して、団体交渉に応じる態度が消極的である。又、労働者のストライキを行うことは禁止される。これら

10) Beaumont [1992] pp. 78-79.

11) Coleman [1990] p. 11.

と対照して、ME 型使用者は、組合の結成について、これを労働者の権利として承認する。団体交渉に積極的態度でのぞむし、労働者のスト権を承認する。このような SE 型と ME 型使用者モデルに照らして、国鉄の労使関係では、どのような形をとったのか、次に述べていく。

2 国鉄における団体交渉（モデルへの模索）

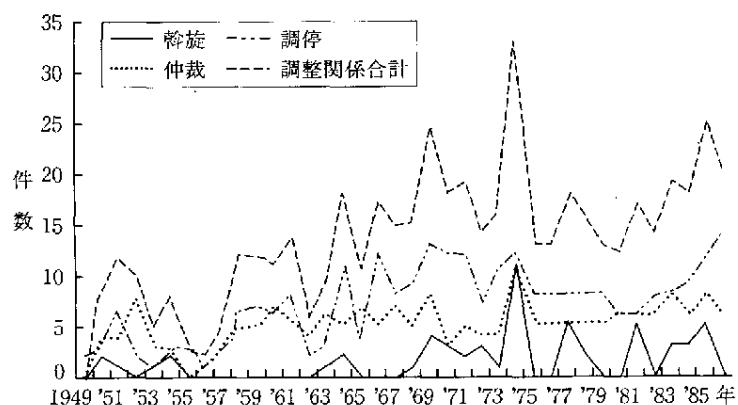
国鉄は第二次世界大戦後、公共企業体となった。それは占領行政の一つの政策的産物であった。当時、公共労働に認められる社会性・公共性及び独占性という特性を配慮して、国鉄を含む三公社と五現業その職員の労働関係は公労法の適用下にあった。この法的規範の中で、一番注目を浴びた制度は団体交渉制度の設置に関するものであった。それは、公共企業体の正常な運営を最大限に確保し、もって公共の福祉を増進し、擁護するために、公共企業体等の管理及び運営に関する事項は、団体交渉の対象とすることができないと規定していた。

さらに、公労法では公共企業体等とその職員との間に発生した紛争について、関係当事者からの斡旋・調停・仲裁等の申請を受け入れるため、公共企業体等労働委員会（以下、公労委）が設置された。実際に、団体交渉制度と公労委の設置は国鉄の労使関係の各時期に重要な役割を果たすこととなった。例えば、国鉄職員の賃上げにおいて、まず毎年組合は新賃金交渉或いは諸手当要求を国鉄当局に提出してから、公労委での調停・仲裁の申請案を通じて結果を得る。この仲裁案に基づいて、国鉄の労使が再び団体交渉をして賃上げとその他労働条件に関する協約を締結することである。従って、国鉄における団体交渉は、外的・内的要因によって影響を与えられていた。具体的なことについては、次で分析したい。

1) 統計資料から

公労委の年報に公表されている国鉄に関する斡旋、調停、仲裁事件を整理する（第1図参照）と、団体交渉は時期によって国鉄の労使関係に異なった役割

第1図 公共企業体等労働委員会が国鉄に関して扱った調整関係事件の推移



注1)：この資料は、公共企業体等労働委員会が中央レベルで扱った紛争の調整事件。地方調停委員会で申請された紛争事件を含めていない。

2)：1949年から1967年までの集計は、1968年版の公共企業体等労働委員会年報に掲載の中央レベルの紛争調整事件を研究者の整理として、そのままで合計したものである。また、1968年から1986年までの集計は、年報の登録数字を合計したものである。

出所：公共企業体等労働委員会事務局編『公共企業体等労働委員会年報』（1968年版～1986年版）より筆者が作成。

を果たしたことが分かる。

まず、40年間近くにわたった国鉄の労使関係において、いくつかの重要な出来事が、団体交渉に影響を与えていた。例えば、公労委発足以来1957年までの政府側の調整案不履行問題¹²⁾とか、1964年の池田・太田会談とか、1966年公労委金子委員長談話とか、1969～1971年までの生産性向上運動（以下、マル生）とか、1982年の臨時行政調査会答申等が挙げられる。

次に、上記の外的・内的要因の結果として、団体交渉に関する国鉄当局の政策は、A Sovereign Employer の役割を演じるようになった。詳しく分析すると、国鉄における団体交渉は、国鉄当局の A Sovereign Employer の程度の差で5つの時期に分けることができる。国鉄当局が A Sovereign Employer の役割を強化している場合には、団体交渉がうまく機能しなくなりがちである。そ

12) 神代編 [1973] 45-50ページ。

れに反して、A Sovereign Employer の意識が弱まると、団体交渉が盛んに行われた。簡単に言えば、前者はほぼ1968年までの時期に当てはまり、後者の方は、1972年から1980年までの時期となるだろう。

総じて、5つの時期区分ができる。① 1949年～1957年、② 1958年～1964年、③ 1965年～1971年、④ 1972年～1980年、⑤ 1981年～1985年等（第1図参照）。時期を分ける基準は、次のとおりである。①と②の時期区分は「当事者の裁定への服従義務と政府の裁定実施」を狙う公労法改正であり、②と③の時期区分は池田・太田会談の開催と国労の「職場に労働運動を定着させる」という方針の確立である。③と④の場合には、マル生の終了時期とする。最後に④と⑤の時期区分は第二臨調が発足した時点である。具体的な歩みは以下のように分析できる。

2) 団体交渉制度の発展——5つの時期

第1期 SE型の強い時期（1949年～1964年）

国鉄は1949年から公共企業体事業への切替に伴って、独立採算制度に移行したため、財源供給源（赤字補助金、工事勘定）を法律と国会により制約されていた。国鉄公共企業体化と同時に、国鉄における第一次人員整理が行われたり、職員の待遇切り下げが行われたりしたことで組合側は、国鉄中央調停委員会に調停や仲裁を申請した。しかし、国鉄第一次・第二次仲裁裁定が下されても、国鉄側は支払い能力不足と事態の困難さを理由にして、裁定を履行しなかった。

1952年と1956年の公労法改正（交渉単位制度の廃止¹³⁾、当事者の裁定への服従義務、政府の裁定実施のための努力規定）により、労働組合は公式には国鉄との団体交渉の促進を狙った。しかし、現実には、国鉄当局と組合側には団体交渉に対する消極性はかなり存在していた。公労委は国鉄労使間の主張に著しい隔たりがあるままで、十分な団交を尽くさずに仲裁に持ち込まれるという慣

13) 1956年に公労法が改定され、交渉単位制が消滅して労組ごとに団体交渉が行われることにより、団体交渉の場が中央、地域、地方、地区と進んできたのであるが、国労、動労ともに職場交渉の実現の闘争を展開した（津田〔1980a〕171-172ページ）。

行を解決してほしいと言う内容を裁定書で示した¹⁴⁾。

また、神代 [1973] は公労委発足以来1957年までの調整案は、多かれ少なかれ日本政府による不履行問題を引き起こしたと指摘している。この時期、国鉄では自主的な団体交渉は民間部門と同じようにまだ未成熟であったと考えられる¹⁵⁾。

第2期 SE型使用者の下での組合運動 (1958年～1964年)

1956年の公労法改正により、政府の「裁定尊重」の態度が明確にされてから、仲裁裁定は完全に履行されるようになる¹⁶⁾。しかし、本来、調停案と仲裁案はあまり強制的な性格をもっていない。

この時期、国鉄は第1次・第2次近代化5ヵ年計画を開始し、要員の大幅な合理化をもたらした。「違法」な争議行為を行いながら、組合員の雇用保障を団体交渉の対象事項にしようとする組合は、自己の主張を公労委へ持ち込むこととなった。多くの場合、これらの紛争に対する調整案に関しては、労使双方の受諾、あるいは、一方だけの受諾を受けてから、交渉が再開され、労使意見が一致するまで協議・交渉が続けられた。

現実には、現業機関と組合の分会に「交渉」の慣行が既に存在していた。例えば、光岡 [1981] は国労M電車区分会では、従来、集団交渉というインフォーマルな形態での交渉が行われてきたと指摘している。また、稲上 [1981] の聞き取り調査では、動労の田端、新鶴見、静岡3支部が従来「集団交渉」によって対現場長交渉を行っていた。遠藤 [1981] の7つの現場調査も、集団交渉を含む職場交渉（しばしば区長交渉と呼ばれた）がもたれていたことを明らかにしている。

14) 神代編、同上書、80-81ページ。

15) 戦後日本の賃金は団体交渉によって決定される慣行が形成されたが、当初の10年間は交渉慣行の未成熟のゆえに、主要な賃金争議は、殆ど中労委・公労委の斡旋、調停、仲裁に持ち込まれて解決された（神代編、同上書、21ページ）。

16) 神代編、同上書、228ページ。

第3期 SE型における転換期（1965年～1971年）

数年前から組合運動の基調を現場に求め、このため現場交渉（駅、車掌区等の各区）を主張する国労は「職場に労働運動を定着させる」という運動を展開し始めた。これと、「現場には既に話し合いの慣行があり、又苦情処理制度があるので、現場における交渉はこれを認めない」とする当局との紛争は、公労法の調整制度の運用を通して、解決された。公労委の仲裁に基づいて、この時期は、国鉄の団体交渉システムの構築について非常に重要な転換期になった。次の①と②で、このシステムが完成するプロセスを説明しよう。

①「36協定」をめぐる労使交渉

これまでの段階では、国鉄現場の交渉権は制度化されていなかっただけでなく、36協定の締結権さえ現場・当局事業場にはなく、その締結は鉄道管理局単位で行われていた¹⁷⁾。国労は、従来からの各国労地本と局（支社）間での「時間外及び休日の労働に関する協定（36協定）」（＝基本協定と呼ばれる）の締結方式を排除して、各事業場ごとの特殊性と36協定の主旨に即するように、より合理的な制度を確立することを求めた。

上記の紛争は1966年7月公労委の仲裁過程で、「金子委員長談話」第2項¹⁸⁾が示された。その後、当局と国労は、仲裁委員長の斡旋案を受諾して、本社と本部の間に「労働基準法第36条の締結権者に関する斡旋案の処理についての確認」を妥結した。それをもとにして、国鉄全国全職場で36協定の締結を行った¹⁹⁾。しかしながら、地方当局は、従来の基本協定（地本と地方局間の協定）で支障がないことを理由に改訂の意思はないと表明したため、「36協定の締結単位」に関する紛争が長期にわたることになった²⁰⁾。

17) 従来において、そうした締結単位のあり方が問題にされてこなかったというのではなく、例えば、新国労が誕生し、それが当局との間に36協定を締結するという実態が発生するに及んで（1957年）、労使間ばかりでなく組合間にも混乱が生ずることとなった（国鉄における慣行・協定問題研究会編、前掲書、217ページ）。

18) 『公共企業体等労働委員会年報』昭和45年版、212ページ。

19) 当時の締結数は1年間で3614ヵ所と報告され、また当時の国労分会数2490会数を大きく上回っていた（石川・片岡・本多編 [1991] 101ページ）。

20) 『公共企業体等労働委員会年報』昭和45年版、234ページ。

②現場協議運動の発足

36協定の紛争と同時に、国労は現場の団体交渉制度の確立を目指していた。1966年11月、国労は当局に「団体交渉に関する協約」を改定するよう、「職場に団体交渉権を確立する要求」を申し入れた。当局が受諾しなかったため、国労は公労委へ仲裁申請を行った。仲裁委員会は、1967年12月、国労の「現場の団体交渉制度の必要性」²¹⁾の主張に対し、「勧告」を提示した。その骨子は、「組合の分会に対応する労使間に協議機関を設けること」、その「構成・運営の手続きその他については、労使間で協議して決めること」というものであった。1968年4月、「現場協議に関する協約」が締結され、7月1日実施が合意されることになった。

「現場協議に関する協約」(以下、現協)は、国労の27の地本とそれに対応する鉄道管理局の間で「現場協議の運用に関する協約」として、さらに全国の現場において、「〇〇現場の運用協定」として具体化された²²⁾。現協の導入は、職場の実態に即していながら、職場の労使関係をフォーマルな協議・交渉機構として組み込んでいくものとなったのである。しかも、職場における労働組合機能も強まりつつあったことである。ところが、国鉄再建十ヵ年計画の1つ内容としての生産性向上運動(以下、マル生)が1969年に始まって、1971年11月まで続いた。このため、多くの労使紛争が生じ、制度化された現場協議も困難な状態におちいった。

第4期 SE型に譲歩的交渉型の定着期(1972年～1980年)

1972年、マル生が終わってから、公労委に寄せられる紛争調整事件は少しずつ減っている(第1図参照)。その理由の一つは紛争が表面化しなかったことである。生産性向上運動後、組合の職場規制力の増加と管理者の自信喪失に

21) 国鉄本部は、当局に対し「職場に団体交渉を確立せよ」という要求を改めて提出するため、現実には「職場でなければ解決できない事項」を全国のあらゆる機関から集計調査・確認をした上で「22項目の要求」を主張した(国鉄労働組合編「1986」参照)。

22) 吉田「1993」189ページ。

よって、昇給、昇職、組合活動の自由に関しては、現場協議を通じていくつかの確認をえられた²³⁾。紛争が表面化する前に、管理者が譲歩する方針をとった。

減少のもう一つ理由は、1970年代の後半頃から、「合理化推進のための協議の場」として、回数的にも（とりわけ臨時現協）、時間的にも徐々に当局側の活用頻度が増してきたことである²⁴⁾。そうした現協機能を通して職場秩序、職場の自治が現場に形成されてきたことにより、労使紛争の解決が促進されたのであろう²⁵⁾。

又、公共企業体等労働委員会〔1977〕も、「事前協議制度が、現実には、近代化、合理化等の実施に当たってともすれば起こりがちな労使の鋭い対立やこれに伴う紛争の防止或いは解決に果たしている役割は、決して過小評価されるべきではないであろう」と評価している²⁶⁾。

上記においては、現場協議制度は、ますます交渉としての機能を発揮しているとされた。しかし、現実に現場協議制の性格について、労使間には一度も団体交渉としての合意は存在していなかった²⁷⁾。また、現場協議の運用にも「形骸化」の問題が生じた²⁸⁾。さらに、国鉄の経営危機問題が政治的・経済的・社会的問題となる中で、職場管理改善が注目されてきた。1980年代に入り、当局

23) 桶上〔1981〕、光岡〔1981〕、遠藤〔1981〕等の研究調査がこのことをはっきりと指摘している。

24) 国鉄における慣行・協定問題研究会編、前掲書、33ページ。

25) 遠藤〔1981〕の現場調査を例にする。調査対象とした七つの分会・支部の殆どは現場協議制を運用していると指摘した。また、実際の現場協議制の運用について、4点の指摘をしている。まず、第1に、現場協議の議題には、事実上制限がなく、職場の労働条件すべてが取り上げられる。第2は、毎月の定例現場協議以外に臨時の開催を組合が要求しても、職場当局によって拒否されることはない。第3は、現場協議は公開で行われ、協議委員だけでなく、傍聴の一般組合員も自由に発言できる。第4に、現場協議の合意は、議事録の作成、メモ交換、協定などに文書化されて確認されている。

26) 「公共企業体等労働委員会年報」1977年版、183ページと、神代編著、前掲書、223ページ参照。

27) まず、第1に、使用者と組合の間には団体交渉をして労働協約を締結する以外にも、現場で団体交渉に類似する交渉がたくさん行われていたことである。例えば、現場長交渉や集団交渉等である。第2に、1968年から1982年までの現場協議制度についてである。国鉄当局と組合の双方に、現場協議を現場での団体交渉と見なさない見解として異義が存在している。第3には、労働協約として認められるかどうかについて議論がある点である。1968年以降、国鉄と組合間の「現場協議に関する協約」によれば、現場での意見一致事項の確認方法には、様々な形態がある。例えば、内容に応じて、口頭による確認や議事録の作成や覚書の交換や、或いは協定の締結等である。

28) 1973年3月、国労大阪地本のアンケート調査で、現協の実施後5年にして、現協の形骸化や無関心の増大などの危険が指摘されていた。また、津田〔1980b〕の静岡県鉄道管理局の豊橋駅ノ

は「交渉」「協議」をすべて中央（本社と組合本部）で行おうとする動きを強めていくことになった。国鉄の団体交渉は構造的な危機を生み出したのである。

第5期 SE型における交渉構造の終焉（1981年～1987年）

この期に入る前、現場の国鉄労使関係は、管理者と組合分会・支部の努力により、自主的に現場の紛争を協議し、解決するような構造を完成していた。しかし、80年代の初期、政府は行財政改革に着手した。国鉄の労使関係問題も改革の一つとして含まれた。とくに、1982年の臨時行政調査会（以下、臨調）答申を根拠とする行政改革によって、団体交渉を通じた労働条件の改善は、国鉄労組側にとって困難となった。同年に、臨調や運輸省や国鉄当局等からの一連の措置²⁹⁾で、現場協議制度が変更された³⁰⁾。

1982年12月以降、職場では、正式な交渉権がなくなった。しかし、職場での「交渉」は非公式の形で部分的に生き残っていたようである。兵藤〔1984〕は、国労の分会には「職場交渉はなお実質上、非公式の形で生き残っている」こと、また「それら非公式交渉は公開性と文書確認の保障は欠くけれども、とくに仕事そのものに関して根強い規制力」を持っていることを報告していた³¹⁾。

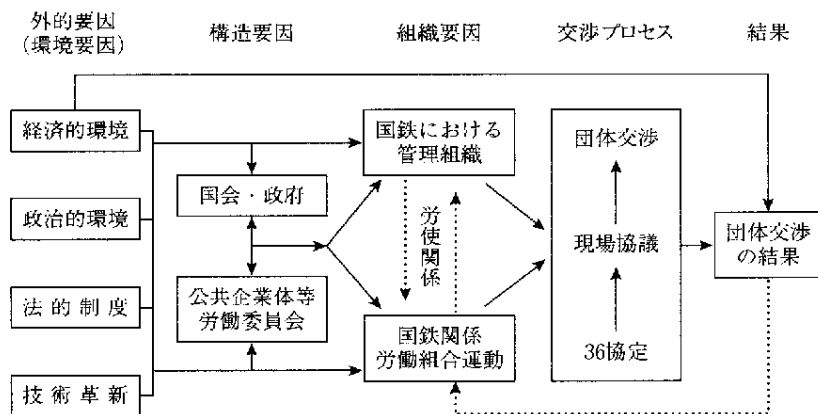
＼の実態調査報告によれば、当該駅の現場協議協定の有効期間に関しては1968年協定以来、協定を変更しないまま現場協議が行われていた。当該現場協議の議題のほとんどを占める設備に対する組合の要求を当局が承認すること、労働組合は「自分の方の組合が同交でかちとった」ことを意味するのである（津田〔1980b〕180ページ）。

29) 例えば1982年3月5日の当局通達「職場規律の総点検及び是正について」、4月には国鉄の全国4800ヵ所「職場規律の総点検結果」の運輸大臣への報告、5月17日臨調第四部会での国鉄「分割・民営化」案の決定、7月30日の第二臨調基本答申「国鉄の分割・民営化に論及」の提出、12月1日国労との現場協議に関する協約が失効。

30) 1982年夏、国鉄当局は、これまでの現場のテーマは地方レベルの団体交渉で扱い、現場では「労働協約、就業規則、規程、達、通達などに決められていない当該現場固有の日常の労働条件に関して生じた団体的紛争について」「審議処理」という内容の改訂案を打ち出す。明らかに、国鉄当局は現場協議と団体交渉をはっきり区別しようとしていた。それと共に、同年7月、当局は「現場協議に関する協約〔1968、04～〕」の改定案「現場協議委員会に関する協約」を提示した。改定の内容は現場における協議の対象や運営について、従前の現場協議制度と違う内容となった。しかし、国労はその改訂案に反対し、1982年12月、国鉄当局との間で現場協議に関して無協約状態に入った。動労、鉄労、全施労は改定案を受け入れた（寺田、前掲書、190-191ページ）。

31) 兵藤編〔1984〕200ページ。

第2図 国鉄における団体交渉モデル



出所：筆者作成。

なお、日本国有鉄道監査報告書によれば、1985年3月の第7次総点検までで、各種作業規制、月間作業計画の組合側関与、現場長交渉等多くの項目ではすでに是正が定着しているものの、突発休等是一部において依然として残っていた³²⁾。結局、1985年9月の第8次の総点検で、新経営形態移行を目前に控え、未是正項目などの問題点については、残された問題がないように完全に解決するとされた。これにより現場レベルの労使交渉は名実ともに終焉した。

3) 国鉄における団体交渉モデルの形成

1956年に政府の「裁定尊重」の態度が明確にされてから、国鉄関係労働組合側は当局との自主的な交渉を行うために、できるだけ公労委に有利な調停・仲裁案を提示させる戦術を強化していった。そのため、第1図に明らかなように、1957年以降、公労委における国鉄に関する調整関係事件数は年々増加していった。

この公労委における調整によって、1970年代以降（第3期・第4期）国鉄に

32) 日本国有鉄道監査委員会 [1984] 5 ページ。

における団体交渉構造を確立していくことになった。以降、国鉄においては現業機関レベルから地方鉄道管理局・本社レベルまで、組合側は「交渉」あるいは「協議」等の手段を通じて現場労使紛争の解決を進めた。そして、中心である当事者としての国鉄労使以外に、日本政府や第三者機関としての公労委等の連携が、国鉄の団体交渉モデルの円滑な進行を支えた（第2図参照）。

ところで、国鉄団体交渉における5つの時期のそれぞれに、政府あるいは国鉄経営者は強弱の異なった程度でSE型の統治者（A Sovereign Employer）としての役割を果たした。要するに、国鉄公共企業化後の十数年間（第1期から第3期まで）には、仲裁裁定不履行の姿勢をとり、典型的なSE型統治者であった。その後、国鉄における自主的な団体交渉の形成に伴い、第4期には幾分かでもME型の使用者（A Model Employer of Labor）としての態度をやむを得ずにとらなければならぬ状態にあった。しかし、国鉄の経営危機により、又、職場規律の是正のため、国鉄管理者は、SE型の統治者の役割に再び回帰し、国鉄改革を行うことになった。国鉄改革と団体交渉モデルとの関連については、次節で分析しよう。

III 国鉄における労使関係の改革と団体交渉モデルと関連分析

なぜ、交渉制度が労使関係上の問題となったのか、あるいは、なぜ国鉄改革をしなければならなかったのかを説明している研究は山ほどある。例えば、加藤〔1985〕が指摘した問題点は、国鉄の公社制度における外部干渉や経営責任の不明確さ、労使関係の不正常などである。また、国鉄における労使関係の不正常に関しては、少なくとも① 労使の安易な妥協、② 正常な団体交渉の阻害、③ 経営実態を反映しない賃金制度の決め方、④ スト・処分の繰り返し等にその要因があると加藤は主張した。

しかし、加藤のいう不正常的な労使関係の要因は、公労法が用意していた公共企業体労働関係の仕組みそのものにも含まれていることについては言明していない。本節は、この仕組みそのものが団体交渉の運用を通じて、国鉄における

組合と管理者の間の対立的な関係を基礎づけていると考える。もし、そうでないなら、職場交渉の廃止が国鉄改革の不可欠の政策とはならないはずである。以下、これについて説明しよう。

1 国鉄労使関係と高コストの交渉システム

国鉄の分割民営化までの団体交渉の実態を分析すると、一つの点を指摘できる。それは「団体交渉のコストが高すぎる」ことである。団交の高いコストの証明は、次のように、説明しておきたい。

第一に、交渉を申し入れ、労使双方の意見が合意に達するまで、時間がかかりかかった。例えば、毎年の新賃金交渉の解決は平均として、3ヶ月間の取り組みが必要であった。これは、組合側が要求書を提出してから、国鉄当局の回答、労使双方の意見の食い違い、公労委の調停、仲裁など大体8つのプロセスを経て、原資配分の労使協議の決定にまで至る過程である。

第2に、団交を名目として濫用する傾向がある。1968年版の『公企業体等労働委員会年報』に掲載の東京鉄道管理局の調整事件を整理すると、当該鉄道管理局は半年³³⁾にわたって、国鉄関係組合との交渉を行っている。他方、組合側には、苦情制度を棚上げして、団交を手段として、紛争を解決しようという傾向があったように思われる。要するに、組合員個人の差別事件を、管理者に団交を要求し、「新慣行を確立」するための調停や仲裁を求める機会として利用した。たとえば、中央鉄道学園の入園通知をもらった後、組合活動に参加したとの理由で、入園許可を取り消された組合員の問題で、組合側は団交要求を申し入れた事件である³⁴⁾。

33) 『公共企業体等労働委員会年報』1968年版に掲載された東京鉄道管理局を当事者として取り扱った斡旋、調停、仲裁事件調整時間を概算した結果である。

34) 「動労仙台地本中央学園入園拒否斡旋事件」と「動労静岡地本苦情処理協約適用斡旋事件」を事例としてあげる（『公共企業体等労働委員会年報』1969年版、246ページ、263ページ）。

「動労仙台地本中央学園入園拒否斡旋事件」に関して、仙台地方調整委員は、労使に対する要望（口頭要旨）では「こういう問題が第三者機関になぜ出てきたかということを含めて検討したが、この問題の中心はいわばH個人に関する問題であり、このような問題が労使間で自主的にノ

第3には、団体交渉の硬直化の問題がある。国鉄では中央レベル（当局・本部）の協定・了解事項が存在してから、地方レベル（鉄道管理局・支部）、また、現業機関（駅・分会）では上部の了解事項に基づいて交渉を行う。したがって、中央レベルの組合本部と本社の間で、協定・了解事項が確認されていなかった場合、現場長が組合分会に対して、現場作業についての交渉の申し込みを拒否することにもなる。しかし、職場レベルでの組合の規制力が強いと、交渉が棚上げ状態に陥り、現場長（あるいは管理者）が、作業執行のため、就業規則に従った指揮命令を下した結果、労使対立事件となる。このような幹旋・調停事件は公労委の報告書でよく見かける³⁵⁾。団交は組合規制力を培養する場として、SE型の利用者と非協調的な労使関係を作り出した。

2 経営権を持っていない管理者の役割

そもそも、「経営権」あるいは「経営管理事項」という言葉には明確な定義がない。また、法律上も存在しない。あえて、使用者に固有の権利としての経営権を説明しようとすれば、萩澤 [1991] の「会社が営業諸施設を所有し、占有し、これを使用して営業を営む権利、いいかえるなら所有権・占有権の社会機能ということであり、その本質においては、経営権は所有権・占有権そのものである」という説がある。このような使用者や経営権という概念を照らしてみると、国鉄の利用者は誰なのかという問題が出てくる。

まず国鉄の諸施設の所有者は、国鉄総裁ではなく、国鉄の諸施設は国民全体のものだと政府が主張している。したがって国鉄総裁も国鉄の利用者ではない

、どうして解決できなかったか残念である。……これを見ていると、国鉄と勤労の間の労使関係は通常期待されるような労使関係ではないのではないか。この問題を契機として、労使共十分考えてもらいたい。この問題はH個人の問題が絡んでおり、単純な問題ではないので、労使間で処理できなかったことがわかるが、しかし、組合がこの事件を当局との団交なり、話し合いなり或いは折衝をしないまま地調委に持ってきたことはまずい、あくまでも話し合いをし自主的解決を図るべく努力することが基本線である。このことを組合は理解し反省すべきである。……」と述べられている。公労委制度の濫用としか考えられない。

35) 例をとっては、国労大阪地本労基法第36条無協定時始業終業時刻繰り上げ繰り下げ幹旋事件がある（『公共企業体等労働委員会年報』1969年版、297ページ）。

といえる。次に、国鉄の経営事業権のことを考えよう。国鉄の事業計画、予算は毎年、国会議決で決められ、建設すべき路線は早くに鉄道敷設法で決められていた（第2図参考）。運賃の値上げも国会議決ないと、値上げできない。それ故、国鉄の使用者は、国会ではないかと思われる。要するに、国鉄の「経営者」は、日本国民と国会から委任されて、国鉄の施設の維持と交通政策を実行するため、「管理者」の役割を演じているに過ぎない。このような「管理者」は、国鉄の労使関係の中で、具体的にどのような権限を持っているのだろうか、また、「管理者」とは誰なのだろうか。

1) 助役と現場長

国鉄の各レベルの管理者専決事項は国鉄組織規程に定めがあり、制約されていた。しかし、国鉄の各規定、達には、「使用者」「経営者」など言葉はほとんど使われていない。「使用者」のような言葉を使う場合は、公労委の「国鉄における使用者の利益を代表するもの範囲」を認定するときだけである。しかし、公労委の「国鉄における使用者の利益を代表するもの範囲」の認定は国鉄の管理職層と組合員の資格を区別するため用意している規定であった。その基準によると、管理職と組合員の境は、現場機関の場合では助役の職制にある。助役以下の国鉄職員は組合員の資格をもっている。

助役は、第一線の管理者であるが、現場作業においては、あくまでも現場長の補助役である。では現場長に専決権限はどのくらい与えられているか。現業管理職の管理権限は地方鉄道管理局が決める組織規程に由来している。現場機関の長において専決施行できる事項は、大半は勤務割、昇給査定等などの作業管理・監督に関するものである³⁶⁾。

現業機関の労働関係では、現場長が上部機関で締結した労働協約や就業規則やその他の規程等に定める基準に基づき、職員を指揮命令する。職員はこれに従い、不満、苦情があれば、苦情処理機関にその解決を求める。あるいはその原因となっている基準について上部機関の交渉に移行する。苦情処理機関で解

36) 津田 [1980a] 239ページ。

決しない場合には、公労法の予定する調整の手続きに移る³⁷⁾。つまり、現場長の権限は様々な規則によって鉄道の運輸作業を監督して、現場規律を維持することである。元々、現場長は人事管理・労務管理の権限を持たないため、現場に労使交渉事項に関する決定権がないのは当然だと国鉄当局は主張していた。

2) 鉄道管理局

まず、誰が交渉権を持ちうるかという問題がある。本社と本部の「団体交渉に関する協約」によれば、鉄道管理局レベルに団体交渉権がある。しかし、このレベルの局長あるいは指定された管理者は交渉権を持っているが、協定の変更内容に関して制限されていた。津田 [1980b] の調査によれば、静岡鉄道管理局総務部長の専決事項の一つ内容としては、労働組合との協約・協定など締結の決定がある。ただ、実際には締結の決定は、契約期間の更新または、従来と同じ契約内容によるものに限るものであった³⁸⁾。これは、鉄道管理局のレベルでも自主的な団体交渉が制約されていたことを明示する。

ところで、鉄道経営に関して国鉄の管理者が経営権を持ってないことから、「経営権」と「協約締結権」の問題をどうやって解決すべきかが重要な問題になる。そこで、組合は、政府（経営者）に対して政治闘争を行いながら、企業体全職場にまで闘争を広げようとしたのである。さて、職場の労使関係の実態はどう考えるべきか、最後にこの点を検討しよう。

3 職場は協力体制より対立の足場

1) 労使の不信頼と「労」「労」対抗

現場において労働組合と管理者間が信頼関係を結ぶことを困難にする要因も考慮しなければならない。とくに、1970年代、マル生が終わって以降、組合の規制力が強くなることにより、管理者が現場管理を行えない事態が起きた。この問題は、国鉄の分割・民営化まで、常に日本国有鉄道監査委員会がその改善

37) 寺田、前掲書、187ページ。

38) 津田 [1980b] 202ページ。

を勧告していたことである³⁹⁾。

管理者・組合間の信頼関係以外に、各労働組合間の対立関係も問題となる。国鉄の現場では職員が加入する労働組合が複数存在する場合、国鉄当局は各組合と別々に交渉しなければならない。また、現場で組合員間に「奴ら」と「我ら」の対抗意識が存在している。そのため、現場では国労、動労、鉄労は、自らの組合員の労働条件維持向上のため、相互に競い合っていた⁴⁰⁾。同じ作業職場で、国労と現場当局の間では現場協議が行われているが、動労支部ではこれを開かず、「集団交渉」が主な手段となるということもあった⁴¹⁾。このように、現場管理は極めて難しい問題であった。

2) 現場協議運用の実態

現場協議については、先に述べたように現場長の専決で協約を締結する権限が事実上ないとしても、現場組合員たちは現場協議を団体交渉と同様の制度とみなした。このような現場の労使関係は、一体どのようなものであったのか。

現場協議がはじまった1年目(1969年)と5年目(1973年)に、国労は、すでに現協の形骸化の現象が生じていると指摘した。1975年以降、現協の実態は「単なる物取り主義に堕している」という批判が津田[1980b]も指摘した⁴²⁾。この現協の内容は、当初、駅・区などの現場における労使紛争の「円満かつ平和的解決を図る」ことを目指した目的とは、かけ離れている。これは、現場協議を次のような戦略の一手段として位置づけていたからである。現場協議は、

39) 例えば、昭和56年度の『日本国有鉄道監査報告書』によれば、現場協議の運用について、「昇給、昇給、昇給等人事に関する事項についての協議、賃金引き上げ問題等現場長の権限外事項の協議、本来団体交渉で決めるべき事項が現場の協議にゆだねられていること、協議中の管理者に対する中傷、誹謗等、現場協議制本来のあり方を大きく逸脱した状態が広範囲にわたって存在しており、それらが現場管理者に大きな負担を強いることとなり、職場管理の弱体化を招いている。」と指摘している。

40) 津田[1980b] 180ページによれば、機関区、電車区は国労、動労、鉄労が競合する職場である。とくに1970年4月から1971年11月まで展開された生産性向上運動の中で組合間の関係が険悪化した。機関士、運転士の間では、加入組合が違ふ職員に対して「彼はウチの会社の人間じゃない」という表現でお互いにソッポを向き合う間柄になった。そこで労働組合が異なる職員を同一作業集団に編成するのは好ましくないことになる。

41) 稲上、前掲書、306-309ページ。

42) 石川・片岡・本多、前掲書、107ページ。

国労が「現場に団体交渉を確立する」運動を目指したように、職場に交渉を通じて組合員の権利意識を喚起しようとするものであった。要するに、現場の組織を強化した上で、団体交渉をすべての国鉄作業現場に定着させようとした。

しかし、現場長には、労働条件の変更に対する交渉権が与えられていないため、これに関する現場協議はほとんど決裂して、上部機関の交渉に上移する。現場長は労組の備品要求に対し、事務出費の枠内でできる限り捻出して合意を達するように努力した⁴³⁾。その結果、現場協議のテーマは備品・設備要求に集中することも一部であった。

IV お わ り に

第Ⅱ節2項において、国鉄における団体交渉のモデルを分析した。また、第

43) 津田 [1980b] の静岡県鉄道管理局の豊橋駅で現場協議の運用を調査した結果を第2表でまとめている。

第2表 静岡県鉄道管理局の豊橋駅での現場協議 (調査時点：1973年)

	鉄労（組合員164名）	国労（組合員123名）
中 央 協 定	「職場委員会設置に関する協約」 「議事録確認」	「現場協議に関する確認事項」「議事録確認」
地 方 協 定	「職場委員会設置に関する協定」 「同協定附属覚書」 「現場協議に関する確認事項」 「議事録確認」	「現場協議に関する協定」「同協定附属覚書」 「現場協議に関する確認事項」「議事録確認」
労働者代表	分会を代表する委員	分会を代表する委員
協議事項	「職場委員会設置に関する協定」 第3条	「現場協議に関する協定」第4条
開 催	毎月2回	毎月2回
協定の有効期間	1968年12月1日～1969年3月21日	1968年12月1日～1969年11月31日
時 間	一回約2時間	一回約2時間
そ の 他	現場協議では双方で意見が一致して問題を管理局・組合地本レベルに上移することもある。一方が上移することもある。 豊橋駅では双方上移の例は津田 [1980b] 調査最近時にはなかった。一方上移の例としては作業ダイヤや設備要求の問題が多い。また、面倒な問題としては訓練時間の問題がある。	

注：筆者作成。

出所：津田 [1980b] 183-187ページ。

Ⅲ節で団体交渉が国鉄の労使関係において果たす役割とその重要性を見出した。もちろん、国鉄の労使関係に対して、色々な外的要因（第2図のように日本政府の政策・国会議決・法的規制・日本の労働組合運動などがある）の影響力はつよかったが、労使関係の当事者の行為が企業内労使関係の行き方を決定するはずである。小論は企業内労使関係の当事者達の関係をクローズアップしたうえで、パブリック・セクターにおける使用者モデルを通じて国鉄の労使関係と団体交渉を分析してきた。

国鉄の労使関係はパブリック・セクターにおけるSE型モデルに属している。また、SE型での労働者（組合）は団体交渉を通じて国鉄管理者（統治者主権の代理者）の管理を弱くさせることがある時期（1970年代）できた。しかし、1980年代に入り、伝統的なSE型モデルに戻ろうとする主張（国会、運輸省、日本国有鉄道監査委員会、国鉄当局）が盛んになってくる。

このような国鉄労使関係を経験した管理者や職員は、新制度に移行尽くしたJR各社においてどのように変化したのであろうか。それとも変化しなかったのか。この点については今後の課題と研究したい。

参考文献

- 稲上 毅 [1981] 『労使関係の社会学』東京大学出版会。
石川元也・片岡 昇・本多淳亮編 [1991] 『反転攻勢— 国労運動45年に学ぶ』大月書店。
宇仁宏幸 [1997] 「国鉄分割民営化と労働運動」『大阪社会労働運動史』第7巻。
遠藤公嗣 [1981] 『『マル生』後の労働条件規制』（労使関係調査会編『転換期における労使関係の実態』東京大学出版会）。
織田恭司・大坪義章 [2000] 「国鉄民営化以降の鉄道事業の全要素生産性」『運輸と経済』第60巻第2号。
加藤 寛 [1985] 『国鉄再建はこうなる』ダイヤモンド社。
神代和欣編 [1973] 『日本の賃金決定機構— 公共部門の賃金決定』日本評論社。
公共企業体等労働委員会事務局『公共企業体等労働委員会年報』1956年版～1985年版。
国鉄における慣行・協定問題研究会編 [1982] 『国鉄における労使慣行・現場協議

制』労働旬報社。

国鉄労働組合編 [1986] 『国鉄労働組合40年史』労働旬報社。

小池和男 [1981] 『日本の熟練 すぐれた人材形成システム』有斐閣。

光岡博美 [1981] 『『マル生』粉砕闘争——国労M電車区分会の事例——』(労使関係調査会編『転換期における労使関係の実態』東京大学出版社)。

白井泰四郎 [1996] 『労使関係論』日本労働研究機構。

高木郁朗 [1984] 『国労運動と各機関の役割』(兵藤編『国鉄労働運動への提言』第一書林)。

田端博邦 [1993] 『公企業の労使関係——民営化プロセスでの変貌』(戸塚秀夫・徳永重良編『現代日本の労働問題』ミネルヴァ書房)。

津田真徹 [1980a] 『公共企業体の人事労務管理——国鉄における実態調査の報告』(一橋大学一橋学会編『一橋大学研究年報 社会学研究』18, 勁草書房)。

——— [1980b] 『公共企業体の人事労務管理——国鉄における実態調査の報告』(一橋大学一橋学会編『一橋大学研究年報 社会学研究』19, 勁草書房)。

寺田 博 [1993] 『団体交渉』(青木宗也・中山和久編『JR における労働者の権利』日本評論社)。

遠山嘉博 [1996] 『民営化の概念とわが国におけるその実践の特徴——国際比較の観点から——』『追手門経済論集』第32巻第2号5月号。

日本国有鉄道監査委員会編『日本国有鉄道監査報告書』1956年版-1985年版

日本経済新聞社「四党合意, ILO, 受け入れ要請——JR 不採用問題で国労に」『日本経済新聞』2000年11月18日付朝刊。

早川征一郎 [1981] 『経営危機と『マル生』問題』(労使関係調査会編『転換期における労使関係の実態』東京大学出版会)。

萩澤清彦 [1991] 『団体交渉』日本労働研究機構。

船井岩夫・竹森彦左衛門 [1983] 『国鉄——再建問題と労働組合の対応』(平和経済計画会議・公企業特別研究委員会編『公企業と労働組合』御茶の水書房)。

兵藤 剣編 [1984] 『国鉄労働運動への提言』第一書林。

森島 寛 [1997] 『日本の民営化政策と労働関係』『追手門経済論集』第32巻第2号9月号。

労働争議調査会編 [1959] 『戦後労働争議実態調査ⅩⅢ 国鉄争議』中央公論社。

Beaumont, P. B. [1992] *Public Sector Industrial Relations*, London; New York, N. Y. Routledge.

Coleman, C. J. [1990] *Managing Labor Relations in the Public Sector*, San Francisco, Jossey-Bass.